



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А.Ермака

город Санкт-Петербург

11 июня 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.А.Ермака. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных данным Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи, а в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Согласно пункту 1 статьи 39²⁰ данного Кодекса исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане и юридические лица, являющиеся собственниками зданий и сооружений, расположенных на таких участках, если иное не установлено этой статьей или другим федеральным законом.

1.1. В 2020 году заявитель по настоящему делу – гражданин И.А.Ермак приобрел по договору купли-продажи гараж. В 2022 году он обратился в департамент градостроительства, архитектуры и землеустройства администрации города Абакана и непосредственно в городскую администрацию с заявлениями о предварительном согласовании предоставления земельного участка площадью 45 кв.м и о внесении изменений (о признании его арендатором) в договор аренды от 2013 года, заключенный администрацией города Абакана (арендодателем) с продавцом гаража, но получил отказы.

Абаканский городской суд Республики Хакасия, руководствуясь, в частности, пунктом 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации, решением от 30 сентября 2022 года признал право собственности И.А.Ермака как собственника гаража на земельный участок. Суд опирался на тот факт, установленный на основании судебной землеустроительной экспертизы, что

гараж не является подземным: он определяется как заглубленная и обвалованная стоянка автомобилей, а его этаж – как подвальный. Главным доказательством этого суд посчитал то, что крыша гаража расположена выше поверхности земли. Однако апелляционным определением Верховного Суда Республики Хакасия от 19 января 2023 года, законность которого подтверждена вышестоящими судами, решение отменено и принято новое – об отказе в иске, поскольку принадлежащий истцу гараж имеет один подземный этаж, а на поверхности участка расположены стены (частично), перекрытия и крыша. Не признавая за И.А.Ермаком право на приобретение участка в собственность, суды исходили из того, что понятие «здания и сооружения, расположенные на земельном участке», используемое в названной норме, распространяется только на наземные объекты, характеризующиеся наличием наземной этажности.

По мнению И.А.Ермака, пункт 3 статьи 6 и пункт 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации противоречат статьям 9 (часть 2) и 36 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они не позволяют признавать за собственниками подземных или полуподземных гаражей исключительное право на приобретение земельного участка.

1.2. Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются пункт 3 статьи 6 и пункт 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации в той мере, в какой на их основании решается вопрос о предоставлении земельных участков в собственность или в аренду лицам, являющимся собственниками частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), которые расположены в границах таких участков, отвечают признакам объекта недвижимого имущества и зарегистрированы в установленном порядке.

При этом в настоящем деле не затрагивается вопрос о предоставлении земельного участка для строительства и эксплуатации частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), расположенных под многоквартирными домами и под нежилыми зданиями и сооружениями (в том числе под наземными гаражами) и являющихся их составной частью.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, а владение, пользование и распоряжение ею и другими природными ресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статьи 9 и 36). Исходя из этого законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законом. При этом, как следует из сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, ограничения законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей (Постановление от 1 апреля 2003 года № 4-П и др.).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и раскрывающих их содержание правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает обязанность законодателя, регулируя земельные отношения, соблюдать баланс частных и публичных интересов, обусловленный конституционной ценностью земли как особого природного

объекта и важнейшего компонента окружающей среды, и, отдавая себе отчет в том, что требование использования земельных участков по их целевому назначению неизбежно сопряжено с вмешательством в свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, не допускать отступления от конституционных норм об основаниях, целях и пределах ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2009 года № 1-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П и от 16 октября 2020 года № 42-П).

В свою очередь, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), определяя, как указано в его преамбуле, правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивая защиту интересов общества и государства, устанавливает разрешительный режим пользования недрами. В силу его статьи 1² недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью, а вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

2.1. По смыслу статьи 130 ГК Российской Федерации земельные участки и участки недр – различные виды недвижимого имущества.

Согласно статьям 260 и 261 ГК Российской Федерации и статье 15 Земельного кодекса Российской Федерации объектом права собственности на землю являются земельные участки, право собственности на которые распространяется на находящиеся в границах участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты и растения; собственник участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено законами о недрах, о воздушном пространстве, иными законами и не нарушает прав других лиц.

Понятие земельного участка раскрывается в пункте 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации: земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных данным Кодексом прав на

землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. Этому корреспондирует статья 141² ГК Российской Федерации о том, что земельным участком признается часть поверхности земли, границы которой определены в порядке, установленном законом, и он является недвижимой вещью. Таким образом, законодатель под земельным участком понимает «часть поверхности земли», «земной поверхности», что позволяет рассматривать его исключительно как плоскостной (двухмерный) объект и не включать в это понятие участки недр, характеризующиеся, по сути, трехмерной проекцией и представляющие собой геометризованные блоки недр (часть первая статьи 2 Закона о недрах).

В силу пункта 1 статьи 130 ГК Российской Федерации, относящего участки недр к недвижимым вещам, а также статей 1², 7 и 11 Закона о недрах участки недр являются объектами гражданских прав. Подпунктом 1 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что собственник может использовать для собственных нужд имеющиеся на его земельном участке общераспространенные полезные ископаемые и пресные подземные воды, а частью первой статьи 19 Закона о недрах – что собственник (землепользователь, землевладелец, арендатор) имеет право осуществлять в границах участка использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, предусмотренном законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Будучи частью земной поверхности, земельный участок должен быть индивидуально определен. Он должен иметь установленные в соответствии с законодательством границы, и должны быть известны его местоположение, площадь, целевое назначение, разрешенное использование. Только в таком случае он выступает в качестве объекта гражданского оборота. При этом в число его характеристик не включаются глубина, высота и объем.

Более емкое определение ранее было дано в Федеральном законе от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»:

земельный участок – это часть поверхности земли, границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, о воздушном пространстве и иными федеральными законами (статья 1). Но такой подход позднее отвергнут законодателем. Данный Федеральный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», а ныне – «О кадастровой деятельности», где определение земельного участка отсутствует.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что пункт 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» направлен на идентификацию земельного участка как объекта гражданских и земельных отношений с учетом сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости и в землеустроительных документах (определения от 30 сентября 2019 года № 2439-О и от 30 мая 2023 года № 1244-О). Федеральные законы «О государственной регистрации недвижимости» и «О кадастровой деятельности» включают нормы, позволяющие определить границы участка и осуществить его кадастровый учет. Предписания же Земельного кодекса Российской Федерации обеспечивают формирование и идентификацию земельных участков как объектов правоотношений с учетом особенностей данного вида имущества, прежде всего его природной и правовой связи с иными объектами недвижимости, закрепляя, кроме прочего, право на приобретение участков, относящихся к публичной собственности, для физических и юридических лиц – собственников зданий и сооружений на таких участках (Определение от 28 сентября 2023 года № 2349-О).

2.2. В силу Конституции Российской Федерации условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, часть 3). Действуя в рамках дискреционных полномочий, законодатель установил в Земельном кодексе Российской Федерации принцип единства

судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1) и формы его реализации, включая исключительное право на приобретение участков в собственность или в аренду гражданами и юридическими лицами, являющимися собственниками зданий и сооружений, расположенных на таких участках (статья 39²⁰). Исходя из содержания данного права именно его носители делают, по общему правилу, самостоятельный выбор между правом собственности и правом аренды, который оформляется в виде их волеизъявления и связанного с ним договора, являющегося согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации одним из главенствующих оснований для возникновения гражданских прав и обязанностей, в том числе в случае смены собственника (подпункт 1 пункта 1 статьи 8 и пункт 2 статьи 218) (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2023 года № 862-О). Развивая указанный принцип, Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает для собственников зданий и сооружений право на приобретение, в том числе при их приватизации, земельных участков, на которых они расположены, осуществляемое без проведения торгов (подпункт 6 пункта 2 статьи 39³), а равно порядок пользования чужим участком лицами, которые приобрели в собственность здания или сооружения (пункт 1 статьи 35). Анализируя данный подход законодателя, Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что статья 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации направлена на обеспечение реализации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, на защиту прав и законных интересов собственников зданий и сооружений (определения от 30 июня 2020 года № 1520-О и от 28 декабря 2021 года № 2792-О). Указанному принципу корреспондирует и гражданско-правовое регулирование отношений собственности на недвижимое имущество, что следует, в частности, из статей 271–273 и 287¹ ГК Российской Федерации. Это отвечает принципу правовой определенности, без чего невозможна стабильность правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также служит поддержанию баланса интересов публичных

собственников земельных участков и частных собственников зданий и сооружений, на них расположенных.

3. Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов в контексте статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации предполагает, что предоставление находящихся в публичной собственности участков собственникам расположенных на них зданий и сооружений и определение границ и площади участка должны производиться исходя из необходимости обеспечить функциональное использование расположенного на данном участке здания или сооружения (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2020 года № 935-О и от 27 января 2022 года № 75-О). Тем самым указанный принцип в системной связи с оспариваемыми в настоящем деле нормами по общему правилу подразумевает, что собственник здания или сооружения может получить на праве собственности или аренды земельный участок, если он приобрел или возвел этот объект на законном основании, независимо от того, как части этого объекта соотносятся по своему расположению с уровнем земной поверхности.

Используемый в пункте 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации термин «здания и сооружения, расположенные на земельных участках» с учетом пункта 3 статьи 6 данного Кодекса не означает, что объект капитального строительства должен обязательно быть расположен на поверхности земельного участка (иметь исключительно наземную часть или наземную часть, превалирующую над подземной), но подразумевает, что здание или сооружение должны находиться на соответствующем участке (в его границах в случае образования участка в целях реализации принципа единства его судьбы и прочно связанных с ним объектов). Кроме того, пункт 15 статьи 39²⁰ данного Кодекса прямо указывает, что она применяется к собственникам машино-мест, нежилых помещений, расположенных в гаражных комплексах. Согласно статье 4 Федерального закона от 24 июля 2023 года № 338-ФЗ «О гаражных объединениях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под гаражным

комплексом понимается здание или сооружение (в том числе подземные либо имеющие и наземные, и подземные этажи), которые предназначены для размещения транспортных средств и в которых расположены машино-места.

Понятие же сооружения применительно к рассматриваемому вопросу уточняется, в частности, в пункте 23 части 2 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Технические параметры сооружения не предполагают его исключительно или преимущественно наземного размещения: как гласит эта норма, сооружение есть результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для производственных процессов разного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов. Данные характеристики в полной мере могут быть распространены и на гаражи (гаражные комплексы).

3.1. По смыслу части 6 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации подземные и многоэтажные гаражи относятся – в зависимости от конструктивных особенностей и характеристик – к таким объектам капитального строительства, как здания и сооружения, являющиеся одновременно объектами недвижимого имущества, а значит, на эти гаражи в полном объеме распространяется специальное регулирование, посвященное обороту и правовому режиму таких объектов, включая нормы Земельного кодекса Российской Федерации, закрепляющие в качестве одного из принципов земельного законодательства принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и развивающие данный принцип в пункте 1 его статьи 39²⁰.

Действующее законодательство, используя в единичных случаях понятие «подземный гараж», не раскрывает его содержания, акцентируя внимание на общем термине «гараж». Согласно частям 2 и 3 статьи 2 Федерального закона «О гаражных объединениях и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» под гаражом понимается нежилое здание, предназначенное исключительно для хранения транспортных средств; гаражи, расположенные в границах территории гаражного назначения, могут быть блокированы общими стенами с другими гаражами в одном ряду, иметь общие с ними крышу, фундамент и коммуникации либо быть отдельно стоящими объектами капитального строительства. В силу пункта 3.1.4 СП 113.13330.2023 «СНиП 21-02-99* Стоянки автомобилей» гаражом является сооружение или помещение для стоянки (хранения), ремонта и технического обслуживания автомобилей, мотоциклов и других транспортных средств; гараж может быть как частью здания (встроенно-пристроенные гаражи), так и отдельным строением. Исходя из технических особенностей сооружений отдельные виды гаражей (гаражных комплексов) могут быть расположены своими частями как над, так и под поверхностью земли.

Подземные гаражи (как и иные подземные объекты недвижимости) создаются с тем, чтобы обеспечить сбалансированность потребностей жителей населенных пунктов, прежде всего крупных городов, в местах хранения автомобилей, не нарушая при этом благоприятные условия для проживания граждан, их отдыха, сохранения и развития дорожно-уличной инфраструктуры. Особенность земельных участков с подземными гаражами и другими подземными сооружениями заключается в том, что крыши данных сооружений могут служить автостоянкой, дорогой, пешеходной зоной, местом для размещения садово-парковых насаждений, детских и спортивных площадок, иных публично значимых объектов, обычно не имеющих признаков недвижимого имущества и не связанных с функциональным назначением подземного сооружения. Как и наземные здания и сооружения, земельные участки под которыми можно использовать лишь в соответствии с основным и вспомогательным видом разрешенного использования, частично или полностью подземные сооружения не предполагают использования расположенных под ними земельных участков в иных целях, но на их крыше или на грунте над ней образуется пространство, которое, будучи технически

частью подземного сооружения, внешне может ассоциироваться с участком земной поверхности и использоваться в целях, расходящихся с функциональным предназначением подземных сооружений, в том числе гаражей. Однако такие искусственно созданные крыши-площадки, будучи строительными конструкциями, хотя и не могут приравняться к природным земельным участкам и иметь тот же правовой режим, не могут рассматриваться как земельный участок, занимаемый гаражом.

4. По своему буквальному смыслу пункт 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации применительно к пункту 1 его статьи 39²⁰ в системе действующего правового регулирования предполагает, что земельным участком, на который может претендовать собственник частично или полностью подземного гаража, следует считать земную поверхность, чьи границы определяются по нормам данного Кодекса и иных нормативных актов, независимо от того, используется ли расположенное на крыше гаража пространство для иных целей, не связанных с хранением автотранспорта.

Указание в пункте 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации на то, что исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане и юридические лица, являющиеся собственниками зданий и сооружений, расположенных на таких участках, если иное не установлено этой статьей или другим федеральным законом, опирается, как уже отмечалось, на принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов – за исключением случаев, предусмотренных законом. К числу подобных исключений очевидно относятся случаи, когда объектом недвижимости выступает участок недр с полезными ископаемыми или подземные сооружения, созданные для их добычи, линии метрополитена, а также линейные объекты (газопроводы, водопроводы и т.п.).

Конституция Российской Федерации, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не гарантирует безусловного права на приобретение права собственности или аренды в отношении конкретных объектов (Определение от 28 января 2021 года № 138-О). Определение законодателем

круга объектов, не подлежащих приватизации, нельзя считать ограничением прав и свобод в том случае, если обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима этих объектов, прежде всего их целевое назначение, исключают возможность их передачи в частную собственность (Постановление от 3 ноября 1998 года № 25-П). Право приватизации государственных и муниципальных земельных участков регламентируется с учетом особенностей объекта приватизации (определения от 25 февраля 2010 года № 198-О-О и от 24 декабря 2013 года № 2106-О). Законодатель, предоставив исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду собственникам зданий и сооружений, на них расположенных, руководствовался конституционно значимыми целями, включая как реализацию принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов с учетом особенностей этих объектов, так и защиту прав и законных интересов собственников зданий и сооружений (определения от 28 марта 2017 года № 622-О, от 27 сентября 2018 года № 2346-О и от 28 января 2021 года № 138-О).

Как видно из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, исключительное право на приобретение земельных участков не является абсолютным. В частности, оно ограничено той же статьей 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации: ее пункт 1¹ гласит, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предоставляются в собственность или в аренду собственникам и иным правообладателям сооружений, которые могут размещаться на таких участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39³⁶ данного Кодекса. Следует отметить, что на практике пункт 1 его статьи 39²⁰ не применяется не только к подземным объектам, но и к объектам незавершенного строительства и разрушенным объектам (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2008 года № 8985/08, определения Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2015 года № 303-КГ15-10994 и от 20 июня 2016 года № 305-КГ16-6296).

4.1. Применение пункта 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации в целях реализации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов предполагает прежде всего установление взаимосвязи между необходимостью образования самостоятельного участка и использованием расположенных там зданий и сооружений в соответствии с разрешенным использованием (назначением), а также с соблюдением требований к безопасному их использованию, что в силу части 1 статьи 36 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» должно обеспечиваться путем технического обслуживания, периодических осмотров, контрольных проверок, мониторинга состояния основания, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения, а равно посредством текущих ремонтов здания или сооружения.

Использование земельного участка для гаража, включая подземный, предусмотрено классификатором видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412), согласно которому под видом разрешенного использования «хранение автотранспорта» (код 2.7.1) понимается размещение отдельно стоящих и пристроенных гаражей, в том числе подземных, предназначенных для хранения автотранспорта, в том числе с разделением на машино-места, а под видом разрешенного использования «размещение гаражей для собственных нужд» (код 2.7.2) – размещение для собственных нужд отдельно стоящих гаражей и (или) гаражей, блокированных общими стенами с другими гаражами в одном ряду, имеющих общие с ними крышу, фундамент и коммуникации. Классификатором допускается размещение гаражей, включая подземные, на земельных участках, относящихся не только к такому виду, как «хранение автотранспорта», но и к видам разрешенного использования земельных участков «среднеэтажная жилая застройка», «многоэтажная жилая застройка», «обслуживание жилой застройки».

Имея это в виду, можно сделать вывод, что нормы, оспариваемые в настоящем деле, по их буквальному смыслу не исключают передачу

земельных участков, где расположены частично или полностью подземные гаражи, в собственность или в аренду собственникам последних, поскольку это не противоречит основным началам гражданского и земельного законодательства, в том числе принципу учета разрешенного использования (целевого назначения) земельных участков (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации). В то же время если допустимо использование крыши гаража, имеющей двойное назначение, в иных – обыкновенно публичных – целях, которые расходятся с функциональным предназначением гаража, то передача участка в собственность или в аренду может получить другую оценку. Когда расположение подземных гаражей (гаражных комплексов), конструктивные особенности конкретного гаража предполагают, что их эксплуатация не препятствует размещению на их крыше иного объекта (например, спортивной или детской площадки) либо общественного пространства (садово-парковых насаждений) в районе жилой застройки, тогда отказ в передаче участка и сохранение права публичной – государственной или муниципальной – собственности на участок будет в большей степени способствовать балансу частных и общих интересов. Во всяком случае вопрос о предоставлении участка должен разрешаться с учетом разумной дифференциации, опирающейся на сбалансированное сочетание интересов собственников гаражей и расположенного над ними пространства, а также принимая во внимание публичные нужды.

Однако, если земельный участок не передается в собственность или в аренду собственнику гаража, может возникнуть проблема надлежащей эксплуатации гаража, для которой может быть необходима вся поверхность участка над ним. Кроме того, если расположенная над поверхностью земли часть гаража в силу конструктивных особенностей и материала кровли исключает использование участка (фактически – крыши гаража) в общественных целях, то нет разумных оснований для отказа в применении оспариваемых норм в системной связи с принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и, следовательно, для отказа в передаче участка собственнику гаража на праве собственности

или на праве аренды. Это не препятствует законодательному ограничению прав будущего собственника в отношении его полномочий по владению, пользованию и распоряжению пространством, расположенным на крыше гаража (гаражного комплекса).

4.2. В связи с отмеченной пробельностью в регулировании земельных отношений в части прав собственников частично или полностью подземных гаражей (о чем свидетельствуют и судебные акты по делу И.А.Ермака) нормы статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации понимаются правоприменителями как не предусматривающие предоставления земельного участка, где расположен гараж, в собственность или в аренду собственнику гаража ни при каких условиях, поскольку гараж расположен не на участке, а в недрах земли. При этом правоприменителями не рассматриваются вопросы о возможности и необходимости использования участка для надлежащей эксплуатации гаражей и в иных целях. Такое понимание действующего регулирования ведет к неоправданному ограничению прав и законных интересов частных лиц, которым дополнительно затрудняется контроль за состоянием гаража, его ремонт и дальнейшая эксплуатация в надлежащем состоянии, тем более что предоставление участка в собственность или в аренду само по себе не исключает право государственных органов и органов местного самоуправления осуществлять государственный надзор и муниципальный контроль за использованием участка согласно закону.

Хотя вопрос о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду собственникам подземных гаражей зачастую решается отрицательно и без учета их интересов, в судебной практике встречается и иной подход. Так, в постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 февраля 2022 года № Ф03-179/2022 отмечено, что в соответствии с пунктом 1 статьи 130 ГК Российской Федерации объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без соразмерного ущерба их назначению невозможно, являются объектами недвижимости, в отношении которых осуществляется государственный кадастровый учет и права на которые подлежат государственной регистрации. Поскольку право

собственности на подземное сооружение зарегистрировано в установленном порядке и сооружение было предметом договора купли-продажи, постольку оно обладает признаками объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, подпадает под определение «принадлежащие лицам на вещном праве здания и сооружения, расположенные на земельных участках» (статья 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации) и, как указано в постановлении, не имеет существенного значения место его расположения относительно земной поверхности.

5. Из всего сказанного следует, что в рассматриваемом вопросе ясность законодательного регулирования отсутствует. В данном случае необходимая степень определенности такого регулирования не может быть достигнута путем судебного его толкования с выявлением более сложных взаимосвязей правовых предписаний. Судебная практика демонстрирует отсутствие единообразного подхода к применению оспариваемых в настоящем деле норм: в одних случаях суды исходят из ограничительного их понимания; в других же случаях суды принимают противоположные решения, полагая, что эти нормы не содержат абсолютного запрета на предоставление земельного участка в собственность или в аренду лицам, являющимся собственниками расположенных на таких участках подземных гаражей.

В силу правовой позиции, неоднократно высказанной Конституционным Судом Российской Федерации, неоднозначность нормативного регулирования неминуемо препятствует адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускает неограниченное усмотрение публичной власти в процессе правоприменения, создает предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод. Поэтому самого по себе нарушения требований определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания ее не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.). Если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего,

различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного обоснования, укладываемого в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удастся не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения нормативного регулирования является – во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормативных положений, неясность которых, не преодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П).

Тем самым пункт 3 статьи 6 и пункт 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 36 и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и в их судебном истолковании создают неопределенность в вопросе об исключительном праве собственников частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), которые отвечают признакам объекта недвижимого имущества и зарегистрированы в установленном порядке, на приобретение земельных участков в собственность или в аренду.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций – принять меры к устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Впредь до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, признание названных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации не препятствует собственникам частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), которые отвечают признакам объекта недвижимого имущества и

зарегистрированы в установленном порядке, требовать заключения договора аренды на земельный участок, если основным или условно разрешенным, а также вспомогательным видом разрешенного его использования является хранение автотранспорта. При этом вопрос о предоставлении земельных участков в аренду лицам, являющимся собственниками частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), должен решаться с учетом разумной дифференциации, с опорой на баланс интересов частных собственников и публичных интересов, принимая во внимание возможность использования расположенного над гаражами пространства. Если же основание для предоставления земельного участка в аренду собственнику частично или полностью подземного гаража (гаражного комплекса) отсутствует, то до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, предоставление участка иным лицам не допускается.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 3 статьи 6 и пункт 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 36 и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и в их судебном истолковании они создают неопределенность в вопросе о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду лицам, являющимся собственниками частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), которые расположены в границах таких участков, отвечают признакам объекта недвижимого имущества и зарегистрированы в установленном порядке.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем

Постановлении правовых позиций – принять меры к устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Впредь до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, признание пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации не препятствует собственникам частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), которые отвечают признакам объекта недвижимого имущества и зарегистрированы в установленном порядке, требовать заключения договора аренды на земельный участок, если основным или условно разрешенным, а также вспомогательным видом разрешенного его использования является хранение автотранспорта. При этом вопрос о предоставлении земельных участков в аренду лицам, являющимся собственниками частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов), должен решаться с учетом разумной дифференциации, с опорой на баланс интересов частных собственников и публичных интересов, принимая во внимание возможность использования расположенного над гаражами пространства. Если же основание для предоставления земельного участка в аренду собственнику частично или полностью подземного гаража (гаражного комплекса) отсутствует, то до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, предоставление участка иным лицам не допускается.

3. Правоприменительные решения по делу с участием гражданина Ермака Игоря Александровича, принятые на основании пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 29-П



Конституционный Суд
Российской Федерации